

**A Portaria 971 está protegida - A tentativa do Sindicato Médico de Porto Alegre tentar anular a Portaria, alegando que não médicos não poderiam praticar a Acupuntura , foi frustrada. A apelação foi julgada improcedente.**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0033780-12.2006.404.7100/RS**

**RELATOR: Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**

**APELANTE: SINDICATO MEDICO DO RIO GRANDE DO SUL - SIMERS**

**ADVOGADO: Rafael Torres dos Santos**

**APELADO: UNIÃO FEDERAL**

**ADVOGADO: Procuradoria-Regional da União**

#### **EMENTA**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGALIDADE DE PORTARIA EMANADA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PNPIC. ACUPUNTURA. TÉCNICA PROFISSIONAL. INEXISTÊNCIA. EXCLUSIVIDADE. EXERCÍCIO. MÉDICO**

1. Não viola o art. 22, XVI da Constituição Federal a Portaria 971/2006 que institui a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no âmbito do Sistema Único de Saúde.

2. O Ministério da Saúde, mediante a Portaria nº 971/2006, não legislou acerca das condições para o exercício da profissão, mas estabeleceu normas de caráter genérico com o intuito de incentivar os órgãos e entidades do Ministério da Saúde a promoverem a "elaboração ou a readequação de seus planos, programas, projetos e atividades, na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas" (art. 2º).

3. As práticas integrativas e complementares estimuladas pela Portaria do Ministério da Saúde não substituem as técnicas da medicina ocidental, sendo complementares a elas, não se evidenciando a existência de qualquer prejuízo aos profissionais médicos, tampouco aos usuários do SUS, que obviamente não podem ser coagidos a aderir a tais práticas, mas têm garantido o acesso a elas, em observância ao art. 196 da Carta Magna, que estatui o dever do Estado de garantir o direito à saúde através de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco da doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações para sua promoção, proteção e recuperação.

4. Apelação improvida.

#### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 13 de julho de 2011

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**

**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **4291536v7** e, se solicitado, do código CRC **F31A212E**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Fernando Quadros da Silva

Data e Hora: 13/07/2011 16:50

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0033780-12.2006.404.7100/RS**

**RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**APELANTE : SINDICATO MEDICO DO RIO GRANDE DO SUL - SIMERS**  
**ADVOGADO : Rafael Torres dos Santos**  
**APELADO : UNIÃO FEDERAL**  
**ADVOGADO : Procuradoria-Regional da União**

**RELATÓRIO**

Trata-se de apelação interposta contra sentença de improcedência proferida na ação civil pública ajuizada pelo Sindicato Médico do Rio Grande do Sul em face da União. Na inicial, o SIMERS requereu a declaração de nulidade da Portaria nº 971/2006 do Ministério da Saúde, especialmente no que concerne à autorização da prática da acupuntura por profissionais não-médicos e à institucionalização de tratamentos sem comprovação científica no âmbito do SUS (fitoterapia, crenoterapia e termalismo social), bem como a condenação da ré ao pagamento de indenização por danos morais e pelos prejuízos causados à saúde pública em decorrência da prática de procedimentos que carecem de comprovação científica.

Em suas razões de apelação, o SIMERS reitera não ser possível a prática de acupuntura e de outras terapias alternativas (em especial a fitoterapia, a crenoterapia e o termalismo social) sem observância de normas aplicáveis à pesquisa em seres humanos. Aduz que a Portaria nº 971/2006 do Ministério da Saúde viola o art. 22, XVI da Constituição Federal, visto que, violando o princípio da legalidade, permite o exercício da medicina por profissionais não médicos.

Apresentadas as contrarrazões, vieram os autos para este Tribunal.

Nesta instância, o Ministério Público opinou pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**

**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **4291534v9** e, se solicitado, do código CRC **12DDFA23**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Fernando Quadros da Silva

Data e Hora: 13/07/2011 16:50

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0033780-12.2006.404.7100/RS**

**RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**APELANTE : SINDICATO MEDICO DO RIO GRANDE DO SUL - SIMERS**  
**ADVOGADO : Rafael Torres dos Santos**  
**APELADO : UNIÃO FEDERAL**  
**ADVOGADO : Procuradoria-Regional da União**

## VOTO

A questão controversa nos autos foi minuciosamente analisada pelo julgador *a quo*, motivo pelo qual adoto sua fundamentação como razão de decidir:

### "2.2. Mérito

#### 2.2.1. Legalidade da Portaria GM/MS nº 971/2006

*Repousa a celeuma sobre a legalidade da Portaria nº 971/2006 do Ministério da Saúde, especialmente no que tange à autorização destinada a não-médicos para o exercício da atividade de acupuntura, bem como a instituição de práticas terapêuticas que carecem de comprovação científica, tais como a fitoterapia (uso medicinal de plantas), crenoterapia (indicação e uso de águas minerais com finalidade terapêutica) e termalismo social (diferentes maneiras de uso da água mineral em tratamentos de saúde).*

*Sobre o tema, reporto-me aos termos da decisão proferida acerca do pedido de antecipação da tutela, adotando seus fundamentos como razões de decidir:*

*"(...) A parte autora insurge-se contra a Portaria Ministerial 971/06 do Ministério da Saúde que regulamentou a Política Nacional das Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde, ao argumento de que a mesma teria permitido a prática de acupuntura por profissional não-médico, bem como de tratamentos sem eficácia médica comprovada como a fitoterapia, crenoterapia e termalismo social.*

*Em que pese os argumentos da autora, não vislumbro a ocorrência dos pressupostos que autorizem provimento liminar. Reza a Carta Magna, em seu art. 196, que "a saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção". Nestes termos, possui o Poder Público a obrigação de tornar efetivas as prestações de saúde - preventivas e de recuperação - mediante políticas públicas, viabilizando e dando concreção ao que prescreve o dispositivo constitucional citado.*

*Seguindo o texto constitucional, foi editada a Portaria 971/06 pelo Ministério da Saúde traçando as diretrizes básicas para a Política Nacional das Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde.*

*No seu art. 1º, parágrafo único, recomenda "a adoção pelas Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da implantação e implementação das ações e serviços relativos às Práticas Integrativas e Complementares". E no art. 2º estabelece que "os órgãos e entidades do Ministério da Saúde, cujas ações se relacionem com o tema da Política ora aprovada, devam promover a elaboração ou a readequação de seus planos, programas, projetos e atividades, na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas".*

*Ou seja, a Portaria apenas traça a Política Nacional, delegando aos Estados, Distrito Federal e Municípios a efetiva implantação das diretrizes traçadas. O ato normativo atacado possui, portanto, caráter genérico. Nestes termos, ausente a verossimilhança das alegações, bem como o periculum in mora, já que não há notícias nos autos de nenhum efeito concreto da política traçada que ponha em risco, no momento, o bem jurídico tutelado. (...)." grifei*

*Nesta seara, não se sustenta a afirmação de que as disposições da Portaria n° 971/2006 violam o princípio constitucional da reserva legal inserido no art. 22, XVI, da Constituição Federal, o qual estabelece:*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(..)*

*XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;*

*Isso porque, ao aprovar a Política Nacional de Práticas Alternativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde - SUS, o Ministério da Saúde, mediante a Portaria n° 971/2006, não legislou acerca das condições para o exercício da profissão, mas estabeleceu normas de caráter genérico com o intuito de incentivar os órgãos e entidades do Ministério da Saúde a promoverem a "elaboração ou a readequação de seus planos, programas, projetos e atividades, na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas" (art. 2°).*

*Anoto que a Portaria n° 971/2006 não traz qualquer determinação contrária à lei passível de justificar sua anulação. Em verdade, fixa diretrizes para a implementação da chamada medicina alternativa, possibilitando aos profissionais não-médicos o exercício desta prática mediante credenciamento e remuneração pelo SUS. Não há, na espécie, qualquer invasão à área de atuação médica, visto representarem, a medicina convencional e a chamada "medicina alternativa", práticas distintas, com áreas de atuação bem delimitadas. Neste sentido manifestou-se o Relator Desembargador Federal Luiz Carlos de Castro Lugon no julgamento do Agravo de Instrumento n° 2006.04.00.034793-2, in verbis:*

*"(...) A prática dos chamados tratamentos alternativos por profissionais que não sejam formados em medicina é uma realidade no País. Muitos profissionais ligados à área da saúde já tratam moléstias com terapias alternativas, a despeito dos riscos que são inerentes. O que a União fez, por meio da Portaria 971/2006 do Ministério da Saúde, foi autorizar que tais especialistas se credenciem no SUS, sem por ele remunerado. Haverá, por certo, uma ampliação de potenciais pacientes, mas isso não significa que, pari passu, aumentarão os riscos à saúde pública. Nenhum profissional estará eximido de responsabilidade por eventual imperícia, tanto quanto os profissionais médicos. Todos os profissionais credenciados tem de demonstrar habilidade e aptidão para a respectiva especialidade. A preparação técnica é requisito indispensável ao exercício das práticas alternativas. Não se pode desconsiderar, outrossim, a grave situação da saúde pública como um todo, pelo que as ações do SUS devem envolver conhecimento multi e interdisciplinares, a fim de levar à efetivação do direito fundamental à saúde, ampliando-se progressivamente o atendimento ao maior número de doentes, alargando-se também o âmbito das ações preventivas. Em tal perspectiva, a Portaria 971/2006 tem como objetivo a uniformização de procedimentos para a prestação de tais serviços na rede pública de saúde, dentro da Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no SUS. Aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em dezembro de 2006, e finalizada depois de amplo debate com a sociedade civil e as comunidades médicas e científicas, a PNPIC define as ações e responsabilidades dos gestores federais, estaduais e municipais na implementação desses novos serviços do Sistema Único de Saúde e regulamenta a adequação de iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas em algumas regiões do País. O Ministério da Saúde fará o monitoramento pelo sistema nacional de vigilância sanitária, que também definirá padrões de qualidades às unidades do SUS aptas a prestar esses serviços à população. No ramo da fitoterapia, o objetivo é ampliar as opções terapêuticas oferecidas aos usuários do SUS com garantia de acesso a plantas medicinais e medicamentos fitoterápicos, que poderão ser produzidos pelos laboratórios públicos. É de notar que a própria OMS estimula práticas integradas à medicina convencional, reconhecendo que 80% da população dos países em desenvolvimento utiliza práticas tradicionais nos cuidados básicos de saúde,*

sendo que 85% utilizam plantas ou preparados. Aquela Organização Mundial de Saúde recomenda a difusão mundial dos conhecimentos necessários ao uso racional das plantas medicinais e medicamentos fitoterápicos. O Brasil tem enorme tradição de uso de plantas medicinais e tecnologia para validar e aprimorar cientificamente o conhecimento a respeito. Além disso, a estratégia da OMS é incentivar seus 191 Estados-membros a inserir a medicina complementar e alternativa nos sistemas oficiais de saúde. Em tal sentido, da exposição de motivos da Portaria em liça consta que "considerando que a Organização Mundial da Saúde (OMS) vem estimulando o uso da Medicina Tradicional/Medicina Complementar/Alternativa nos sistemas de saúde de forma integrada às técnicas da medicina ocidental modernas e que em seu documento 'Estratégia da OMS sobre medicina Tradicional 2002-2005' preconiza o desenvolvimento de políticas observando os requisitos de segurança, eficácia, qualidade, uso racional e acesso;..." Considerando que a Acupuntura é uma tecnologia de intervenção em saúde, inserida na Medicina Tradicional Chinesa (MTC), sistema médico complexo, que aborda de modo integral e dinâmico o processo saúde-doença no ser humano, podendo ser usada isolada ou de forma integrada com outros recursos terapêuticos, e que a MTC também dispõe de práticas corporais complementares que se constituem em ações de promoção e recuperação da saúde e prevenção de doenças;..."Considerando que a Fitoterapia é um recurso terapêutico caracterizado pelo uso de plantas medicinais em suas diferentes formas farmacêuticas e que tal abordagem incentiva o desenvolvimento comunitário, a solidariedade e a participação social;..."Considerando que o Termalismo Social/Crenoterapia constituem uma abordagem reconhecida de indicação e uso de águas minerais de maneira complementar aos demais tratamentos de saúde e que nosso País dispõe de recursos naturais e humanos ideais ao seu desenvolvimento no Sistema Único de Saúde (SUS); e.."

Ademais, não diviso, a priori, que a referida Portaria traga em seu bojo nenhuma determinação contra lei, e que possam justificar sua anulação. O que se depreende de seu texto é que apenas foi reconhecido oficialmente a importância das manifestações populares em saúde e a chamada medicina não-convencional, considerada como prática voltada à saúde e ao equilíbrio vital do homem. Em tal perspectiva, estabeleceu diretrizes para a incorporação e implementação de tais práticas no SUS, de modo a garantir qualidade, eficiência e segurança aos usuários do sistema público de saúde.

Enfim, não vejo demonstrado um risco potencial na edição da Portaria 971/2006, pois foram tomadas todas as precauções para limitar em parâmetros seguros os contornos das chamadas práticas alternativas de tratamento de saúde. De concreto, não nenhuma referência a casos de prejuízos à saúde que tenham sido identificados como provenientes das técnicas ora oficializadas. De outra parte, não vislumbro uma possibilidade de acirrada concorrência entre os médicos e os especialistas nas terapias agora incorporadas ao SUS. Cada profissional, ao que consta, conserva sua área de atuação bem delimitadamente, sem risco de invasão uma na outra. (...)" grifei

Adoto, como razões complementares de decidir, os seguintes precedentes:

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. REQUISITOS DA TUTELA ANTECIPADA. REEXAME DE PROVA. SÚMULA Nº 07/STJ. IMPOSSIBILIDADE NA VIA EXCEPCIONAL. 1. Agravo regimental contra decisão que negou provimento a agravo de instrumento. 2. O acórdão a quo indeferiu antecipação de tutela, visto que "não sendo a prática da acupuntura regulamentada no Brasil nem evidenciado que ela caracteriza ato médico por qualquer documento oficial, não comprovada, ainda, por qualquer dado estatístico oficial a evidência de risco da sua prática por outros profissionais, não estão presentes os requisitos do art. 273 do CPC". (...). 5. Agravo regimental não provido.**

(AGA 200600629339, 1ª Turma do STJ, Relator Ministro José Delgado, DJ de 22/06/2006).

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ACUPUNTURA. TÉCNICA PROFISSIONAL. INEXISTÊNCIA. EXCLUSIVIDADE. EXERCÍCIO. MÉDICO. INTERPOSIÇÃO. AGRAVO. ART. 558, CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. GRAVE LESÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A prática da acupuntura, no Brasil, ainda carece de regulamentação. Portanto, o exercício da acupuntura ainda não pode ser considerado uma profissão, mas sim uma técnica específica, exigindo dos próprios médicos formação própria. Assim sendo, não há falar em vinculação de tal técnica à ciência médica. 2. (...). 3. Agravo de instrumento a que se nega provimento.*

*(AG 200301000045238, 2ª Turma do TRF1, DJ de 07/11/2003, p. 26)*

*Por fim, como bem ressaltado pela ilustre Procuradora da República em seu parecer (fl. 319), "as práticas integrativas e complementares estimuladas pela Portaria do Ministério da Saúde não substituem as técnicas da medicina ocidental, sendo complementares a elas, não se evidenciando a existência de qualquer prejuízo aos profissionais médicos, tampouco aos usuários do SUS, que obviamente não podem ser coagidos a aderir a tais práticas, mas têm garantido o acesso a elas, em observância ao art. 196 da Carta Magna, que estatui o dever do Estado de garantir o direito à saúde através de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco da doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações para sua promoção, proteção e recuperação."*

*2.2.2 Condenação da União à obrigação de não fazer, danos morais e indenização pelos prejuízos causados aos médicos e ao SUS*

*Na esteira do que foi decidido no item anterior, melhor sorte não merece o pedido de condenação da União à obrigação de não fazer, consubstanciada na negativa de permissão do exercício da acupuntura por profissionais da área da saúde que não sejam médicos e na disponibilização de tratamentos sem eficácia comprovada pelo SUS, bem como ao pagamento de indenização por danos morais e pelos prejuízos causados aos médicos e ao SUS, nos termos da fundamentação.*

*Diante dessas considerações, deve ser julgado improcedente a pretensão veiculada na presente ação".*

*Irretocáveis e exaustivamente examinados os pleitos vertidos na exordial pelo juiz sentenciante, idênticos aos vertidos em sede de apelação, nada há a prover.*

*Por fim, quanto ao prequestionamento, não há necessidade do julgador mencionar os dispositivos legais e constitucionais em que fundamenta sua decisão, tampouco os citados pelas partes, pois o enfrentamento da matéria através do julgamento feito pelo Tribunal justifica o conhecimento de eventual recurso pelos Tribunais Superiores (STJ, EREsp nº 155.621-SP, Corte Especial, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 13-09-99).*

*Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação.*

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**

**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **4291535v6** e, se solicitado, do código CRC **E892A891**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Fernando Quadros da Silva

Data e Hora: 13/07/2011 16:50

---

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 13/07/2011**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0033780-12.2006.404.7100/RS**

ORIGEM: RS 200671000337803

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA

PRESIDENTE : FERNANDO QUADROS DA SILVA

PROCURADOR : Dr(a) Maria Hilda Marsiaj Pinto

APELANTE : SINDICATO MEDICO DO RIO GRANDE DO SUL - SIMERS

ADVOGADO : Rafael Torres dos Santos

APELADO : UNIÃO FEDERAL

ADVOGADO : Procuradoria-Regional da União

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 13/07/2011, na seqüência 230, disponibilizada no DE de 28/06/2011, da qual foi intimado(a) UNIÃO FEDERAL, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:



A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À  
APELAÇÃO.

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
ACÓRDÃO : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
VOTANTE(S) : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
: Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA  
: Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ

**Leticia Pereira Carello**

**Diretora de Secretaria**

---

Documento eletrônico assinado por **Leticia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **4374377v1** e, se solicitado, do código CRC **67D9AB9C**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LETICIA PEREIRA CARELLO:11005

Nº de Série do Certificado: 1E85262BF605B450

Data e Hora: 13/07/2011 17:45:53

---